

П.А. Минакир

Институт экономических исследований ДВО РАН, Хабаровск

## Пространственная неоднородность России и задачи региональной политики

Государственная региональная политика с некоторых пор стала неотъемлемой частью экономической политики в целом. И это – не исключительная особенность, присущая пространственно протяженным национальным экономикам. Наибольшего расцвета механизмы и инструменты региональной экономической политики добились как раз в не самых «больших» с точки зрения масштабов планарных пространств экономиках, в частности западноевропейских. Проблемы экономической политики в пространстве имеют сегодня не только национальную, но и глобальную компоненту. Причиной стало усиление воздействия пространственной динамики на результаты традиционных макро- и микроэкономических решений. Явным образом это проявилось в ходе мирового финансово-экономического кризиса 2007–2009 гг., – «эффект домино», проявившийся в глобальном масштабе, стал наглядной иллюстрацией формирования глобального экономического пространства. Это требует, конечно, адекватной реакции и отображения «экономического пространства» в канонических теоретических концепциях. Но независимо от этого кризис наглядно продемонстрировал стремительное формирование глобальной пространственной политики в форме распределенной по масштабам и структуре в глобальном пространстве *системы массивированных воздействий* на ключевые параметры макроэкономической динамики.

В национальных экономиках, причем как рыночного, так и командного типа, необходимость подобных распределенных в пространстве макроэкономических воздействий и микроэкономической мотивации уже давно не является предметом дискуссий, но непреложным теоретическим фактом и элементом практической политики.

Уже к середине XX в. экономические регионы перестали быть просто «географическим местом» для проявления экономической деятельности. Они превратились в экономические системы, характеризующиеся внутренними и внешними взаимодействиями или в «рынки с границами, обусловленными межрегиональной конкуренцией», функционирование которых определяется не только издержками производства и транспортировки, но и институциональными факторами (А. Лёш).

В этих регионах возникали регулярные обмены между пропульсивными отраслями – ядром и аутсайдерами – средой (Ф. Перру), что приводило, во-первых, к формированию внутренне связанных экономических целостностей (или воспроизводственных комплексов по Р. Шниперу), а, во-вторых, на основе регулярных обменов между самими ядрами – к формированию устойчивых межрегиональных взаимодействий. Это означало возрастающую взаимную зависимость между динамикой и параметрами равновесных состояний в регионах: ситуация в каждом регионе зависит от решений и событий в других регионах. Точно так же макроэкономические решения генерируют изменения по всей цепочке взаимодействующих региональных подсистем (пространственные реакции), отсутствие явного учета которых нарушает равновесие во всей национальной экономической системе. Усиливающееся воздействие пространственных компонент на результаты традиционных макро- и микроэкономических решений выдвинуло на первый план проблемы экономической политики в глобальном, национальном и региональном аспектах.

В России за последние 20 лет дважды изменилось отношение исследователей и управленцев к пространственному развитию общества и экономики, а также к проблемам пространственной экономической политики. В 1990-е годы любая активистская экономическая политика, в том числе в пространстве, трактовалась как институциональная дискриминация рыночных агентов. Этот довод воспринимался тем более легко и казался тем более обоснованным, чем хуже была финансово-ресурсная ситуация в экономике и государстве и чем жестче были бюджетные ограничения.

«Непространственное» экономическое и политическое мышление, предположение о наличии простой связи между унификацией экономических институтов, интеграцией рынков капитала и труда, с одной стороны, и «выравниванием» уровней жизни и экономического потенциала различных мест приложения экономических ресурсов – с другой, привело к тому, что стали игнорировать возможность существования *эффекта пространственной неоднородности*, основанного на неоднородности распределения экономических ресурсов и величине пространственной ренты.

Между тем неоднородность экономического пространства имеет совершенно объективную природу не только потому, что неоднородным является распределение немобильных условий экономической деятельности в пространстве, что предопределяет пространственную неоднородность результатов применения мобильных факторов производства. Проблема еще и в том, что в рамках иерархических структур в самих регионах формируется поляризованное пространство вокруг пропульсивных отраслей (Ф. Перру), которое трансформируется в поляризацию национального экономического пространства.

Пространственная неоднородность была воспринята как угроза единству страны в политическом, социальном и экономическом аспектах. На официальном языке была сформулирована задача подавления «территориальных диспропорций», которые трактовались как (Минэкономразвития, 2011):

- межрегиональная дифференциация показателей уровня жизни, особенно доходов населения;
- межрегиональная дифференциация уровня общеэкономического развития («чрезмерная» концентрация производства ВРП – более 50% производится в первой десятке субъектов РФ);
- диспропорции между общеэкономическим ростом и развитием инфраструктуры в наиболее эффективных центрах концентрации экономической

Ключевой вопрос состоит в следующем: могут ли эти диспропорции быть ликвидированы в случае активизации региональной экономической политики или же они являются объективным результатом выбранного экономического курса? Как отмечалось выше, пространственная неоднородность «вшита» в пространственную организацию экономической деятельности. И с этой точки зрения они инвариантны по отношению к региональной экономической политике. Однако проблема действительно существует. И ею является не пространственная неоднородность вообще, но «сверхнормативная» неоднородность, которая после достижения уровнем социального и экономического неравенства определенного критического порога действительно превращается в угрозу стабильности как политического строя, так и целостности экономического пространства.

Сверхнормативная неоднородность доходов раздражает население (почему мы должны жить хуже соседей?), но она раздражает и само государство (почему одни регионы самодостаточные, а другие – бедные и постоянно что-то просят?) (Минакир, 2008).

Поэтому возникает искушение придумать такую политику, которая позволила бы ликвидировать чрезмерную дифференциацию. Это искушение стало реальным мотивом для конструирования региональной экономической политики после 2000 г., когда улучшилась финансово-экономическая ситуация и появилась возможность бюджетного финансирования государственных приоритетов в пространственном аспекте. Собственно говоря, ничего особенного нового придумано не было, началась реализация того, что уже давно придумано:

1) финансируемые федеральным бюджетом трансферты и льготы «отстающим» регионам на подтягивание их инфраструктуры (социальной и деловой);

2) создание на территориях анклавов «опережающего развития» за счет финансовых и институциональных льгот и ресурсов, которые должны стать локомотивами развития для сопредельных территорий (модель колхозов-миллионеров).

Первый пункт выглядит естественным, так как Конституция РФ декларирует право каждого гражданина страны на сопоставимые стандарты комфорта, безопасности, качества жизни, транспортной доступности, а задача государства – обеспечить это право.

А вот со вторым пунктом – проблема. Превращение всей территории страны, как предлагается в «Стратегии-2020», в однородное пространство «зон опережающего развития» – не станет решением проблемы неоднородности по двум причинам.

Во-первых, теоретически это означает развитие каждого региона как «субэкономики Перру», т.е. поляризацию локального пространства под воздействием отраслей специализации. Причем отрасли специализации могут быть либо уже сложившимися в иной, командной, экономике, либо следует создавать совершенно новые отрасли специализации, что равносильно не просто структурной перестройке, но созданию новой экономики. Если же формирование «полюсов роста» будет базироваться на традиционных отраслях специализации, то в отсутствие гарантированного рынка они должны обладать высокой конкурентоспособностью в глобальном масштабе. Понятно, что превращение устаревшей экономики в высококонкурентную – задача вовсе не региональной экономической политики.

Во-вторых, современная экономика в пространственном аспекте значительно изменилась по сравнению с экономикой 1960–1980-х годов, которую хорошо описывала теория «полюсов роста» или «ТПК». «Искривлен

ное пространство Перру» внутри региона все заметнее заменяется «сетевым пространством Портера», – соответственно, «полюса роста» уступают место «конкурентным кластерам», т.е. скоплениям бизнесов вокруг имеющей абсолютное или относительное преимущество отрасли (фирмы).

Однако экономическая политика в России по-прежнему основывается на теоретических концепциях «региональной экономики» 1960–1980-х годов и восстанавливает технологию социально-экономического планирования отдельных регионов. При этом делается попытка решить также и сопутствующие макроэкономические задачи:

- перенести акцент в модернизации экономики на регионы;
- ускорить рост национальной экономики за счет концентрации ресурсов в «полюсах роста».

Естественным результатом является восстановление в пространственной сфере идеологии централизованного управления экономикой. И концепция «полюсов роста» или «зон опережающего развития» прекрасно вписывается в эту идеологию. И в советской экономике инвестиции точно направлялись на реализацию важнейших с точки зрения экономических балансов и внеэкономических задач проектов, поддерживая и развитие «периферийных» видов деятельности.

В условиях централизованной экономики при наличии централизованного арбитра равновесие экономической системы в пространственном аспекте обеспечивалось соблюдением двойного баланса спроса и предложения: на отраслевых национальных рынках, во-первых, и в рамках воспроизводственных систем отдельных регионов, во-вторых. Сейчас централизованный арбитр отсутствует, а достижение макроэкономического равновесия в рамках рыночной экономики будет автоматически отображаться в локализованных пространственных подсистемах только в том случае, если последние представляют собой локальное пространство портеровского типа.

Следовательно, так как реальная региональная политика ориентирована на воссоздание «экономики Перру», необходимо сконструировать специфический «нецентрализованный» механизм поддержания «двойного баланса» (Минакир, 2006).

В качестве такого механизма предложена институциональная система, состоящая из двух организационно-финансовых технологий: «государственные программы» и «стратегии» регионального развития, которые должны по идее отображать региональную эконо-

мическую динамику и обеспечивать общее экономическое равновесие в пространственном аспекте.

На деле стратегии и программы отдельных регионов представляют собой совершенно автономные документы, в лучшем случае – отражающие некие вертикальные взаимосвязи показателей статистики.

Каким образом совокупность этих стратегий и программ может описывать сбалансированную пространственную динамику, а тем более – служить «лоцией» для принятия сбалансированных и гарантирующих реализацию выработанных приоритетов решений по распределению общественных ресурсов? Региональная экономическая политика может реально существовать лишь как система решений, направленных на реализацию таких приоритетов, причем национальный приоритет должен быть достигнут в результате процесса декомпозиции его на пространственные составляющие, а затем – интеграции локальных результатов на национальном уровне.

Для реализации такой политики, кроме отсутствия явно определенных приоритетов пространственного характера, существует еще одно препятствие – фактическое отсутствие ресурсов, которые можно было бы централизовать и направить на приоритетные направления. В России считанное число регионов-доноров дополняется огромным числом финансово дефицитных регионов. Предположение о том, что все стратегии и программы можно реализовать за счет государственного бюджета, – фикция, которая питается установившейся после 2000 г. иллюзией бесконечности финансового разврата. Кризис 2009 г. это наглядно продемонстрировал.

Анализ реальных региональных ситуаций иллюстрирует эту проблему со всей беспощадностью. Например, принятая для Дальнего Востока «Стратегия–2025» декларирует много весьма странных приоритетов, среди которых достижение уровня экономического развития не ниже среднероссийского. При всей странности подобной задачи отнесемся к ней серьезно. Что предполагается для этого сделать? Увеличить инвестиции в развитие региона. Согласно Стратегии за период 2006–2013 гг. должно быть вложено чуть больше 1 трлн руб., или примерно 125 млрд руб. в среднем в год. Но это лишь небольшая часть всех инвестиций: фактически средние за год валовые инвестиции в экономику Дальнего Востока держатся на уровне 800 млрд руб. в год. Заметим, что 662 млрд руб. из 1 трлн руб. «программных» инвестиций – это инвестиции в подготовку к Саммиту АТЭС во Владивостоке (Прокапало

и др., 2011). То есть ни о какой концентрированной государственной политике речи идти не может.

Сами по себе эти документы ни в чем не виноваты, а при соответствующем упорядочении методологии и методики их разработки, в случае построения их на ясной и адекватной теоретической и инструментальной платформе, они действительно могут быть скомпонованы в эффективные системы регионального управления.

В противном случае мы будем иметь стройную региональную экономическую политику на бумаге и умножающиеся региональные проблемы, все более неуправляемую и не сбалансированную пространственную структуру экономики в реальной жизни.

Н.В. Зубаревич

МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва

«Коридор возможностей»

и приоритеты регионального развития

Разработка предвыборной серии новых стратегий вновь актуализировала дискуссию о приоритетах регионального развития. Таких приоритетов было заявлено множество – от Олимпиады и Сколково до «нового» освоения Дальнего Востока. Но при выборе приоритетов, как правило, не учитывается «коридор возможностей», который для России оказался весьма узким.

Во первых, развитие пространства инерционно и зависит от многих унаследованных факторов. История показывает, что российское пространство всегда было барьером для модернизаций – огромная территория и слабо развитые инфраструктуры. Масштабы отсталой экономической периферии огромны – даже в более плотно заселенной европейской части она составляет более 40% территории. В стране очень мало городов (только 1090), которые являются центрами развития, особенно крупных городов с населением более 250 тыс. чел. (менее 80%).

Во вторых, пространственное развитие всегда неравномерно из-за разной конкурентоспособности регионов и городов, зависящей от многих объективных факторов и барьеров. Бизнес концентрируется на территориях, обладающих конкурентными преимуществами: близостью крупных рынков, высокой обеспеченностью инфраструктурой или ресурсами, квалифицированной рабочей силой и т.д. Разная конкурентоспособность российских ре-

## Литература

- Минакир П.А.** (2006). Экономика регионов. Дальний Восток. М.: Экономика. С. 203–204.
- Минакир П.А.** (2008). Мнимые и реальные диспропорции экономического пространства // *Пространственная экономика*. № 4. С. 5–18.
- Минэкономразвития (2011). [Электронный ресурс] Официальный Интернет ресурс Министерства экономического развития Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.esomptu.gov.ru>, свободный. Яз. рус. (дата обращения: май 2011 г.).
- Прокапало О.М., Исаев А.Г., Суслов Д.В.** и др. (2011). Экономическая конъюнктура в Дальневосточном федеральном округе в 2010 г. // *Пространственная экономика*. № 2. С. 54–91.

гионов приводит к значительной дифференциации по уровню социально экономического развития. В России доминирует представление, что сильные региональные различия в уровне социально экономического развития недопустимы, нужно в первую очередь поддерживать периферийные и слабо развитые территории. Но такой подход является чрезвычайно затратным из-за объективных барьеров развития периферийных территорий.

В третьих, обитаемое и экономическое пространство страны неизбежно будет сжиматься, даже при росте миграций в Россию, поскольку депопуляция и стягивание населения ближе к крупным центрам имеет устойчивый характер.

В четвертых, чрезвычайно устойчив институциональный барьер сверхцентрализации власти и финансовых ресурсов на федеральном уровне, отсутствуют эффективные механизмы согласования интересов центра и регионов. Региональные власти и бюджет также централизуют полномочия и налоговые доходы, чтобы контролировать муниципалитеты. Неэффективные институты порождают иждивенчество и борьбу за бюджетные трансферты вместо конкуренции регионов и городов за инвестиции бизнеса и человеческий капитал. В результате дефекты системы управления наряду с объективными барьерами препятствуют региональному развитию и модернизации.